

MODELO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LAS  
INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE LA COMUNA N° 8, ADSCRITAS A LA  
ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA (E.T.C.) SAN JOSÉ DE CÚCUTA, NORTE DE  
SANTANDER

MARLY ESPERANZA BERBESÍ LEAL  
DILMARI QUICENO ALVAREZ

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES  
ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL  
SAN JOSE DE CUCUTA  
2018

MODELO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LAS  
INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE LA COMUNA N° 8, ADSCRITAS A LA  
ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA (E.T.C.) SAN JOSÉ DE CÚCUTA, NORTE DE  
SANTANDER

MARLY ESPERANZA BERBESÍ LEAL  
DILMARI QUICENO ALVAREZ

Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Revisoría Fiscal.

ASESOR METODOLÓGICO  
**Dr. AGUSTIN OCHOA**

ASESOR DISCIPLINAR  
**Dr. EDGAR AMARILLO**  
**Dr. OSCAR CARVAJAL**

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES  
ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL  
SAN JOSE DE CUCUTA

2018

## RESUMEN

La investigación contiene el modelo del procedimiento contratación pública, aplicado a las Instituciones Educativas del sector oficial, en el marco del Decreto 4791 de 2008, como estado de excepción de la Ley 80 de 1993, con el cual se pretende dotar de una herramienta para que los ordenadores de gasto, consejos directivos, funcionarios responsables y colaboradores den estricto cumplimiento a los principios de transparencia, responsabilidad y publicidad, en búsqueda del fortalecimiento de estructuras del buen gobierno, más eficientes y eficaces para el manejo y asignación del presupuesto público, a través de la aplicación de excelentes procesos de contratación estatal, que promuevan la selección objetiva de oferentes, dejando a disposición las rutas o flujogramas de los diferentes procesos de contratación estatal para facilitar la toma de decisiones acertadas y así evitar que se incurra por desconocimiento, acción u omisión en faltas que den origen a sanciones de carácter penal, contractual, disciplinario, pecuniario y fiscal.

**Palabras claves:** contratación estatal, transparencia, publicidad y responsabilidad.

## ABSTRACT

The present research work discusses a public contracting proposal which have been applied in several public schools in the official sector, under the decree 4791 of 2008. The main goal of this proposal has been the implementation of a tool for employers and assistants of the educational services. With the application of this tool, it has been possible to execute laws which align with values such as honesty, responsibility and publicity. These laws are the fortress in the structure of productive, efficient and effective governments; also, they are the base for the development of efficient processes leading employers and public schools officials to better decision making and superior management of public budgets, it provides routes, flowcharts and processes to prevent legal actions. Also, better decision making and superior management avert penal, contractual, disciplinary, monetary and fiscal sanctions, which usually are consequences of ignorance, action or omission

**Keywords:** government contracting, honesty, publicity and responsibility.

## INTRODUCCIÓN

Con la expedición del marco de ley de contratación estatal, ley 80 de 1993, el gobierno nacional dotó a las entidades de la estructura general y los principios de la contratación estatal, con los cuales pretende implantar un estricto cumplimiento de los fines del estado; donde es imperioso que las entidades públicas cuenten con instrumentos que les faculden lograr una selección adecuada de los oferentes, que les permitirán la consecución de los objetivos trazados.

Dentro del marco legal, se encuentra el Decreto 4791 de 2008, el cual faculta a los ordenadores de gasto de las Instituciones Educativas, como responsables del manejo de los Fondos de Servicios Educativos, para adelantar procesos de contratación estatal, bajo circunstancias especiales de la ley 80 de 1993. (Presidencia de la República de Colombia, 2008)

El gobierno advierte sobre las posibles sanciones a que puede estar expuesto el funcionario que incurra en faltas por acción, omisión o desconocimiento de la ley, estableciendo sanciones de tipo penal, contractual, disciplinario, pecuniario y fiscal. Permitiendo así presentar el diagnóstico del estado actual del proceso de contratación estatal practicado en las instituciones Educativas, adscritas a la Entidad Territorial Certificada – E.T.C., San José de Cúcuta, Norte de Santander, Comuna N°.8, así como el procedimiento de contratación sugerido, con el cual se pretende la reducción los riesgos y costos en el proceso contractual, sobre la base de los principios que rigen la contratación pública (transparencia y publicación), en búsqueda del cumplimiento de los fines del estado, así como unificar la información contractual e integrar todos los sistemas que se involucren en la gestión.

**Antecedentes:** al realizar una búsqueda exhaustiva sobre experiencias, publicaciones o estudios practicados sobre el tema objeto de investigación implementados en la ciudad de San José de Cúcuta o en otros contextos, no fue posible evidenciar bibliografía alguna que aplique a sistemas o modelos de contratación en Instituciones Educativas, en el marco del Decreto 4791 de 2008; lo anterior pese a presentar un sin número de dificultades para dar cumplimiento a los mínimos parámetros técnicos, administrativos y financieros establecidos por la ley de contratación estatal, en cuanto a contenidos, formas y procesos.

Tan solo, se pudo evidenciar una tesis a nivel de postgrado en Contratación Estatal de la Universidad de la Sabana, denominado “Implementación de una Hoja de Ruta para la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía”, Montes Ospina, Juan Alberto, 2011, cuya conclusión está relacionada con la actualización permanente y la aplicación de la hoja de ruta para procesos de Mínima Cuantía.

De otro lado, existen guías o manuales para la contratación Municipal, Departamental, entre otros, los cuales se encuentran enfocados a los Municipios y no han sido adaptados para entidades descentralizadas en especial establecimientos Educativos Oficiales, quienes deben cumplir con estos parámetros de ley de acuerdo a los montos o cuantías establecidos por la contratación pública.

**La Contratación Estatal, “Una mirada al marco legal y normativo”:** el marco legal y normativo que sustenta el accionar de la función pública para efectos de procesos de contratación estatal en sus diferentes etapas y que rigen para las Instituciones del sector oficial son las siguientes:

La Constitución Política de Colombia 1991, quien establece en su Art. 189, numerales 21, 22, 23, 24 y 26, funciones tales como: “Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas”...”Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”. (Congreso de Colombia, 1991)

De otra parte, la Ley 80 de 1993, expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (Congreso de Colombia, 1993)

Cabe resaltar que la Ley 1150 de 2007, introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. (Congreso de Colombia, 2007)

Asimismo, el Decreto 0734 de 2012, reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o Ley 80 de 1993 y dicta otras disposiciones generales. (Presidencia de la República de Colombia, 2012)

Mediante el Decreto 111 de 1996, se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. (Presidencia de la República de Colombia, 1996)

De otro lado, la Ley 489 de 1998. “De la Rendición de Cuentas”, dicta normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expide las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 y dicta otras disposiciones. Siendo concreto para las I.E. el Capítulo VIII, denominado democratización y control social de la administración pública, en especial los Art. 32, 33, 34 y 35. (Congreso de Colombia, 1998)

Con la expedición de la Ley 715 de 2001, se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Se establece el capítulo III. Denominado “De las Instituciones Educativas, los Rectores y los Recursos”, estableciendo sus competencias mediante los artículos 11, 12, 13 y 14. (Congreso de Colombia, 2001)

Con la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, se establecen los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público; así como las prohibiciones, faltas y sanciones... (Congreso de Colombia, 2002)

De otro lado, se expide el Decreto 4791 de 2008 por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. (Presidencia de la República de Colombia, 2008)

De igual manera, se expide el Decreto 4708 de 2011, por medio del cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

La Directiva Ministerial No. 22 de 2010. Establece las orientaciones sobre el uso de los recursos de gratuidad. (Ministerio de Educación Nacional, 2010)

Con la expedición de la Directiva Ministerial No. 26 de 2011. Se establecen las orientaciones para la rendición de cuentas en el Sector Educativo. (Ministerio de Educación Nacional, 2011)

El Decreto 4170 de 2011, Crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

Con la Ley 1474 de 2011, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública – artículo 94 – Mínima cuantía. (Congreso de Colombia, 2011)

El Decreto 1510 de 2013, reglamenta el sistema de compras y contratación pública. (Presidencia de la República de Colombia, 2013)

Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. (Congreso de Colombia, 1995)

Documento MEN, Orientaciones para la rendición de cuentas en el sector educativo. (Ministerio de Educación Nacional, 2012).

Resolución orgánica No. 5544 de 2003 de la Contraloría General de la República prescribe los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación, entendiendo por rendición de cuentas la acción, como deber legal y ético, de comunicar a la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal desarrollada con los fondos, bienes o recursos públicos y sus resultados. (Contraloría General de la República, 2003)

**Referentes teóricos y conceptuales de la contratación estatal:** a continuación, se presenta una serie de términos y conceptos con los cuales se pretende facilitar la comprensión del vocabulario técnico más utilizado objeto del trabajo de investigación.

La contratación estatal establece que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades deberán buscar el cumplimiento de los fines del estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaborarán con ellas en el logro de sus fines y cumplirán con una función social que, como tal, implica obligaciones. (Corporación Transparencia por Colombia, 2009)

Dentro de las etapas de la contratación estatal se encuentran: Precontractual, Contractual y Post-contractual. (Nación Visible - NV, 2014)

Se entiende como etapa pre contractual, aquella que inicia con la elaboración del estudio previo y termina con la adjudicación del proceso de contratación.



Dentro de esta etapa, se encuentra prevista la planeación, en donde se establece claramente cuál es la necesidad que la entidad pretende satisfacer. Esta etapa es la base fundamental del proceso de contratación; ya que, es allí donde se constituye el insumo para dar inicio a un proceso de contratación.

En concordancia con lo anterior, el instrumento fundamental es el Estudio Previo, de conformidad con el artículo 2.1.1. del Decreto 734 de 2012, los estudios y documentos previos son el soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, numerales 6, 7, 12, 14 Artículo 25 de la Ley 80 de 1993. (Presidencia de la República de Colombia, 2012)

Cabe resaltar que el gobierno nacional, expide el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual establece el Decreto único reglamentario del sector administrativo y de planeación nacional, como herramienta legal que define entre otras el sistema de compras y de contratación estatal, además de trazar todos los elementos que regirán la transparencia, publicidad y la objetividad de los procesos. (Presidencia de la República de Colombia, 2015)

La etapa contractual comprende la celebración del contrato y el vencimiento del plazo contractual; es decir, es el desarrollo del objeto contractual por parte del contratista, y de la contraprestación por parte del contratante, en las condiciones forma y plazos pactados. Artículos 32 y 41 de la ley 80 de 1993.

De otra parte, la etapa post-contratual, inicia una vez vence el plazo del contrato hasta la liquidación del mismo. En este período es fundamental la actuación del supervisor o interventor del contrato quien efectuará junto con el contratista, la revisión y análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas que se plasmarán en el documento de liquidación, el cual se avalará con la firma y será suscrito por el ordenador del gasto y el contratista. Artículo 23 ley 1150. (Congreso de Colombia, 2007)

Dentro de las modalidades de contratación estatal se destacan las siguientes: Licitación Pública, Menor cuantía y Mínima Cuantía. (Congreso de Colombia, 1993)

Se entiende por licitación pública, al procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, abierto al público interesado; mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de activos financieros, se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. De este modo se logra la contratación de una compra o prestación de servicios. Artículo 2. Numeral 1 ley 1150 de 2007. (Congreso de Colombia, 2007)

La modalidad de menor cuantía, constituye una de las excepciones a la aplicación del principio de la licitación pública, en virtud del cual se podía contratar directamente. Artículo 24, numeral 1 Ley 80. (Congreso de Colombia, 1993)

De igual manera, la mínima cuantía se considera un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales. (Colombia Compra Eficiente, 2014 b)

La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal, sin importar la naturaleza del contrato. Según numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que fue modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

Otra forma de procedimiento de contratación lo constituye el concurso de méritos, el cual es aplicable para la selección de consultores o para proveer servicios profesionales.

En los términos previstos en la Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 2, se entiende por contrato de consultoría “(...) Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. (Colombia Compra Eficiente, 2014 a)

El concurso de méritos por el sistema de concurso abierto o con precalificación se desarrollará de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 67 y siguientes del Decreto 1510. (Presidencia de la República de Colombia, 2013)

De otra parte, se entiende por Recursos de Gratuidad, aquellos con los que el gobierno nacional pretende brindar garantías para el acceso, permanencia y continuidad en la prestación del servicio público en los tres niveles de escolaridad: Preescolar, Básica y Media. (Ministerio de Educación Nacional, 2006)

El Ministerio de Educación Nacional- MEN, hace uso del Documento CONPES para establecer las tipologías por regiones para la asignación de los recursos de gratuidad y realiza los giros a los Fondos de Servicios Educativos de las Instituciones Educativas del sector oficial adscritas a la Entidad Territorial Certificada- E.T.C. de cada Departamento. (Ministerio de Educación Nacional, 2006).

De igual manera, la ley 715 de 200, modificada por la ley 1176 de 2007 establece los giros por transferencias para el cumplimiento del pago por concepto de gastos de funcionamiento, calidad, programas complementarios y especiales. (Congreso de Colombia, 2007)

La rendición de cuentas corresponde a un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización. Según Ley 489 de 1998, Ley 1474 de 2011 y Ley 850 de 2003. (Ministerio de Educación Nacional, 2013)

El Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Creado mediante la Ley 19 de 1958. (Ministerio de Educación Nacional, 2006)

El fondo de servicios educativos - F.S.E., lo constituyen las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denomina "Fondo de Servicios Educativos". (Ministerio de Educación Nacional, 2006)

Los reglamentos, teniendo en cuenta las diferencias entre los establecimientos urbanos y entre estos y los rurales, dirán qué tipo de ingresos, gastos y bienes pueden manejarse a través de tal cuenta; y en dónde y cómo se mantendrán los bienes que se registren en ella, ciñéndose a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, Decreto 4791 de 2008, Decreto 4807 de 2011. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

De otro lado, se denomina Institución Educativa- I.E. a cualquier centro docente, centro de enseñanza, centro educativo, colegio o centro de participación; es decir, toda institución que imparta educación o enseñanza. (Congreso de Colombia, 1994)

Según la Constitución política de Colombia de 1991, en sus artículos 286 y 287, las Entidades Territoriales- E.T. son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas que tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y de la ley. (Congreso de Colombia, 1991)

De acuerdo con la ley 715 de 2001, son Entidades Territoriales Certificadas- E.T.C. en educación los departamentos, los distritos y los municipios con más de 100.000 habitantes. También podrán certificarse aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que cumplan con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera. En la actualidad el sector educativo se encuentra descentralizado en 94 entidades territoriales certificadas: 32 departamentos, 4 distritos y 58 municipios certificados. (Congreso de Colombia, 2001)

**Objetivos:** se determinó el procedimiento de contratación pública al interior de las Instituciones Educativas oficiales de la Comuna N° 8, adscritas a la Entidad Territorial Certificada E.T.C. San José de Cúcuta, Norte de Santander. Para ello se cumplieron a cabalidad los siguientes procesos: caracterización de las instituciones educativas oficiales de la comuna N° 8, descripción del proceso contractual que deben adelantar los establecimientos públicos educativos de nivel Básica y Media, y el diseño de los elementos de control que deben observarse al interior del proceso.

**Justificación:** dentro del ejercicio profesional, se enfrentan situaciones-problema que parten del estudio y descripción del entorno donde se desenvuelve el objeto de investigación, hasta llegar a la gestación de acciones concretas, para las cuales se considera imprescindible la aplicación de estrategias metodológicas que conlleven a la formulación de alternativas de solución de manera eficiente y eficaz, facilitando el desempeño laboral y la respuesta rápida de las Instituciones, evitando sanciones y repercusiones de tipo penal, contractual, pecuniario, disciplinario y fiscal.

La aplicación de estrategias para el análisis crítico y de prospectiva, permitió la modernización e innovación para la mejora continua de los procesos administrativos, técnicos, legales y financieros objeto del desempeño profesional como Revisores Fiscales.

De otra parte, se deja a disposición de los ordenadores de gasto de las I.E., funcionarios responsables y colaboradores, así como de los Consejos Directivos y comunidad educativa en general, las herramientas y procesos necesarios para la toma de decisiones acertadas para el mejoramiento continuo de los procesos técnico-administrativos y financieros, para el uso correcto de las bases legales en materia de contratación estatal, propendiendo por el mejoramiento de su eficiencia y eficacia para la prestación del servicio público educativo, reduciendo los riesgos por errores o desconocimiento, evitando posibles sanciones de carácter penal, fiscal, disciplinario, pecuniario y contractual.

**Metodología:** se aplicó un enfoque descriptivo de tipo cuantitativo, apoyado en las bases conceptuales y teóricas expuestas por los autores Caicedo & Mardones (2003), Briones, G. (2002)

el cual permitió cuantificar y describir, en todos sus componentes principales la realidad del proceso de contratación estatal aplicado en los establecimientos educativos de la comuna N° 8, así como conocer los aciertos, necesidades, problemáticas y falencias detectadas en las diferentes etapas contractuales.

La metodología comprendió la aplicación de ocho (08) encuestas a Rectores o funcionarios responsables de los procesos de contratación estatal, y tres (03) entrevistas a funcionarios tanto de la Contraloría Municipal (Auditor) y la Subsecretaría de Asuntos Físicos Financieros (02) - (Directivo y Auditor), como complemento que permitiera encontrar mayor claridad y especificidad en la información, para definir el modelo de contratación frente a las necesidades encontradas de cara a lo establecido por la ley 80 de 1993, su decreto único reglamentario 1082 de 2015; así como lo preceptuado en el Decreto 1075 de 2015, reglamentario de la ley 115 de 1994.

Cabe resaltar que este modelo facilitó el establecimiento de las relaciones del cómo se ha venido prestando el servicio educativo y el cómo han tratado de cumplir los ordenadores de gasto, los consejos directivos y los funcionarios adscritos a la nómina Municipal E.T.C. de Cúcuta, Norte de Santander, con los mínimos requisitos legales y normativos que establece la ley en materia de Contratación Pública.

Se tomó como muestra poblacional al 13,55%, que corresponden a ocho (08) Instituciones Educativas adscritas a la E.T.C. de Cúcuta, Norte de Santander, las cuales prestan el servicio público escolar en la comuna N°8. Siendo estas: I.E. Claudia María Prada, I.E. El Rodeo, I.E. Padre Manuel Briceño Jáuregui Fe y Alegría, I.E. Pablo Neruda, I.E. Carlos Ramírez París, I.E. Rafael Uribe Uribe, I.E. Presbítero Daniel Jordán y la I.E. Jaime Garzón. (Ver Anexo C)

**Análisis y discusión de los resultados:** la aplicación del instrumento cuantitativo (Encuesta) permitió evidenciar que el personal administrativo adscrito a las I.E. de la comuna N°8 está nombrado en propiedad en un 87%; es decir, gozan de los privilegios que reviste la carrera administrativa; sin embargo, la asignación de sus funciones iniciales no corresponde al cumplimiento de acciones específicas del área contable (Auxiliar administrativo-secretaria, Técnico Operativo). (Ver Anexo C)

De otra parte, y dada la exigencia interpuesta por el Ministerio de Educación Nacional - M.E.N., para efectos de los giros por concepto de Gratuidad Educativa a través de los documentos CONPES a los fondos de servicios educativos adscritos a las Instituciones Educativas - I.E. de San José de Cúcuta, la Secretaría de Educación Municipal-SEM, como entre territorial certificado-E.T.C. se ve en la obligación de asignar funciones o encargo como pagadores mediante resolución administrativa motivada al personal adscrito sin que éste tenga la competencia o el perfil requerido.

Cabe resaltar que gran parte del personal administrativo (76%) son profesionales universitarios formados en disciplinas distintas a las funciones asignadas; es decir, tan solo el 12% (1 sola I.E) posee formación profesional relacionada con el perfil del cargo y funciones a desempeñar (Contador Público).

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que los funcionarios, no recibieron inducción alguna frente al desempeño del nuevo cargo objeto de sus funciones; luego el 75% así lo confirman.

De igual forma, se pudo evidenciar que gran parte de los funcionarios presentan un desconocimiento frente al manejo de la nueva reglamentación de carácter legal y normativo establecida por el gobierno nacional; razón que se explica con la ausencia de programas de capacitación y actualización constante; pues, tan solo el 25% han tenido acceso a instrucción sobre el manejo y aplicación del marco legal vigente.

La encuesta permitió evidenciar que la modalidad de contratación por Mínima Cuantía es la más aplicada por la totalidad de las Instituciones Educativas; luego, el 100% de ellas, así lo confirman. (Ver Anexo C)

Cabe resaltar, que en algunos casos los procedimientos de contratación aplicados por las I.E., no cumplen en su totalidad con los requisitos para su legalización en cuanto a: Pólizas, Tasas, Impuestos (estampillas), Aportes a Seguridad Social, en donde se focaliza un incumplimiento de estos así:

- a. Frente al requerimiento de Pólizas, se pudo evidenciar que el 100% exige la de Manejo; pero descuida las de Cumplimiento, tan sólo el 88% las requiere.
- b. Aplicación del cobro de Impuestos (Estampillas), tan solo el 25% de las Instituciones Educativas cumplen con el requerimiento Municipal (6%) y Departamental (2%).
- c. Finalmente, se pudo evidenciar que todas las Instituciones Educativas no efectúan las retenciones de Ley, tan solo un 37% retiene a título de Industria y Comercio que es de orden Municipal y solo el 75% retiene a título de IVA que es de orden Nacional, al igual que el impuesto por Retención en la Fuente que el 100% de las Instituciones Educativas cumplen con la ejecución de éste.

En las auditorías que practican los entes reguladores, se pudo evidenciar a través de los diferentes funcionarios que ejercen los procesos de auditorías previas (Subsecretaría de Asuntos Físicos y Financieros) y de control posterior (Contraloría Municipal - Oficina de Auditoría) que el proceso de contratación que manejan las Instituciones Educativas no está claro, dado que el 88% de éstas no tiene en cuenta el manejo de los tiempos, seguido del 75% con documentación pendiente para la legalización de los contratos, el 63% no cumple con la publicación de las necesidades y el cobro total de las estampillas y algo adicional que se ha venido reflejando es que la actividad comercial del oferente no coincide con el objeto a contratar. (Ver Anexo B)

Pese a los diferentes informes que rinden los Ordenadores de gasto de las Instituciones Educativas frente al manejo de los Fondos de Servicios Educativos, en donde se ha identificado una serie de falencias, omisiones, limitaciones en soportes y hasta evasión del pago de impuestos, entre otras, tan solo el 12% de las instituciones Educativas han recibido requerimientos, pero en situaciones distintas a las mencionados anteriormente; siendo una de ellas, la ausencia de firmas en algunos de los documentos presentados para las vigencias de los años 2009-2010.

Cabe resaltar, que los funcionarios de auditoría y control posterior, coincidieron en la importancia que tiene la unificación de criterios, parámetros y procedimientos para la contratación estatal al interior de las Instituciones Educativas; luego, el Decreto 4791 de 2008, permite una mayor flexibilidad, por ser una excepción de la Ley de contratación (Ley 80 de 1993). Por tanto, no se ha podido exigir el cumplimiento de los requisitos plenos para brindar mayor garantías para



la transparencia, reducir la corrupción y permitir mayor eficiencia en el buen gobierno, para la selección objetiva de oferentes. (Ver Anexo B).

De igual forma, señalan que para prevenir estas falencias y hallazgos, han exigido el cumplimiento de algunos planes de mejoramiento; pero, que éstos darán resultados, solo si se facilita el acceso a los funcionarios a programas serios de capacitación y actualización en procesos de contratación pública, contable y financiera.

**Procedimiento de contratación aplicada a las I.E:** se presentó la propuesta modelo del procedimiento de contratación pública adaptada a las Instituciones Educativas, que administran recursos de los fondos de servicio educativos, legislados bajo el decreto 4791 de 2008.

La propuesta contempló el manejo de tres (3) modelos establecidos de conformidad a los montos de contratación aplicables a las Instituciones Educativas, los cuales se relacionan a continuación: (Ver anexo D)

- a. Menor a 2 SMLMV (Asignación Directa- Necesidad del servicio) (Ver anexo D.1)
- b. Mayor o igual a 2 SMLMV y menor a 20 SMLMV (Mínima Cuantía) (Ver anexo D.2)
- c. Mayor o igual a 20 SMLMV (Licitación Pública) (Ver anexo D.3)

Se estableció una ruta o flujograma para aplicarse en los procesos de contratación estatal para Mínima Cuantía, en concordancia con el Decreto 4791 de 2008. (Ver Anexo D)

Para procesos de contratación en la modalidad de licitación pública, se aplicó la ley 80, ley 1150 de 2007, el Decreto de 1510 de 2013, compilado por el Decreto único de contratación estatal 1082 de 2015, adaptándolos a las necesidades técnico administrativas y contables de las Instituciones Educativas.

Se propuso como estrategia para el éxito en la implementación de la propuesta, el desarrollo de un plan de capacitación y actualización permanente dirigido a los ordenadores de gasto (Rectores o Directores), Consejos Directivos, funcionarios y colaboradores, frente al conocimiento,

manejo y aplicación de los marcos legales y normativos, partiendo de la Ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, que compiló los Decretos (0734 de 2012 y 1510 de 2013), Decreto único 1075 de 2015, que compiló los Decretos (4791 de 2008 y 4807 de 2011), la ley 1474 de 2011, la ley 850 de 2003, ley 489 de 1998.

En concordancia con el proceso se presentan los símbolos más comunes y adicionales empleados para diagramas de flujos; lo anterior apoyados en [www.lucidchart.com](http://www.lucidchart.com), (2018).

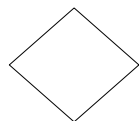
\* Símbolos comunes de los flujogramas



Señala el inicio o fin del proceso



Indica documento



Refiere a la toma de decisiones (continuar o no un proceso)

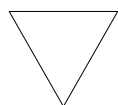
\* Símbolos adicionales de los flujogramas



Señala un proceso pre o definido



Indica manejo de información interna



Refiere a múltiples caminos, para este caso se tomó archivo de documentos



Múltiples documentos



Documento en tránsito



Preparación de específica del proceso



Hace referencia a ajustes directos del documento

**Conclusiones:** la caracterización de las instituciones educativas permitió identificar que el procedimiento de contratación manejada al interior de las mismas, corresponde a la modalidad de selección de mínima cuantía, lo cual dispone dentro de su proceso un ajuste o adaptación en cumplimiento con la preceptuado en el marco del Decreto 4791 de 2008, compilado por el Decreto 1075 de 2015; luego, se considera un estado de excepción especial de la ley 80 de 1993, para la ejecución de los recursos establecidos en los fondos de servicios educativos a cargo de las Instituciones Educativas del sector oficial.

El ejercicio de la contratación estatal exige tanto de los ordenadores del gasto público, como de los consejos directivos, funcionarios y colaboradores, mantener una constante capacitación y actualización frente al manejo del marco jurídico y legal vigente; luego, las leyes, decretos y normatividad está en constante cambio, ajustes o modificaciones que originan la vigencia o derogación de las mismas, caso contrario se incurrirá por desconocimiento, acción u omisión en faltas que dan origen a sanciones de carácter penal, contractual, disciplinario, pecuniaria y fiscal.

Sin duda alguna, se requiere de carácter urgente la implementación de un plan de capacitación y actualización dirigido a los funcionarios responsables de los procesos de contratación estatal, adscritos a las Instituciones Educativas, acompañado del establecimiento de unas rutas y procesos que faciliten la toma de decisiones, así como optimizar los recursos públicos, evitar riesgos, demandas y sanciones, que generen detrimentos en el erario público, patrimonio del estado.

La investigación permitió establecer una serie de pasos y procedimientos (flujogramas) que facilitan la toma de decisiones acertadas para el estricto cumplimiento de los principios de transparencia, responsabilidad y publicidad, en búsqueda del fortalecimiento de estructuras del buen gobierno, más eficientes y eficaces para el manejo y asignación del presupuesto público, a través de la aplicación de excelentes procesos de contratación estatal, que promuevan la selección objetiva de oferentes.

De otra parte, el proceso de investigación permitió determinar la existencia una serie de normas y herramientas de gestión pública, que marcan la pauta para el control eficiente de los

procedimientos de contratación estatal al interior de las instituciones educativas; lo anterior, en la búsqueda de la selección objetiva de oferentes que cumpliendo con lo preceptuado en la ley, den garantías a la prestación eficiente del servicio público escolar, ciñéndose al acuerdo de voluntades, previniendo acciones de corrupción, optimizando el uso de los recursos, propiciando buenas prácticas contractuales, con transparencia y publicidad.

### **Bibliografía:**

- Briones, G. (2002). Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales. Bogotá, Colombia: ARFO editores e impresores LTDA. Recuperado el 18 de 02 de 2018, de <http://ebevidencia.com/wp-content/uploads/2014/02/Metodolog%C3%ADa-de-la-investigaci%C3%B3n-cuantitativa-en-las-ciencias-sociales.pdf>
- Caicedo &, M. (2003). Clasificación de tipos de investigación. Santiago de Chile: Profesionales.cl.
- Colombia Compra Eficiente. (2014 a). Contrato de consultoría. Bogotá, Colombia. Recuperado el 10 de 02 de 2018, de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/20160505\\_contratotipo\\_consultoria.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/20160505_contratotipo_consultoria.pdf)
- Colombia Compra Eficiente. (2014 b). Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía. Bogotá, Colombia. Recuperado el 11 de 02 de 2018, de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_manual\\_minima\\_cuantia.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_minima_cuantia.pdf)
- Congreso de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia, (20 de julio de 1991). Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de 02 de 2018, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 (28 de octubre de 1993) Por medio del cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. Bogotá, Colombia. Recuperado el 09 de 02 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994, (08 de febrero de 1994), Ley general de educación. Bogotá, Colombia. Recuperado el 30 de 05 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=292>
- Congreso de Colombia. (1995). Ley 190 (6 de junio de 1995) Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Bogotá, Colombia. Recuperado el 03 de 02 de 2018, de <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/L-190-95.htm>
- Congreso de Colombia. (1998). Ley 489 (29 de diciembre de 1998) Por medio del cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expide las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas... Bogotá. Recuperado el 13 de 02 de 2018, de

- [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=ahVO3Kva7iZN6I9-UVQOjDsinYxZp3MoA7AokwtqnR0KsDKbMzIJ!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_5817357.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revisio n=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=ahVO3Kva7iZN6I9-UVQOjDsinYxZp3MoA7AokwtqnR0KsDKbMzIJ!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817357.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revisio n=latestreleased)
- Congreso de Colombia. (2001). *Ley 715, (Diciembre 21 de 2001), Sistema general de participaciones - SGP*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 10 de 02 de 2018, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001\\_pr001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001_pr001.html)
- Congreso de Colombia. (2002). *Ley 734 (5 de febrero de 2002) Por la cual se expide el código disciplinario único*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 03 de 02 de 2018, de <https://www.usco.edu.co/contenido/ruta-calidad/documentos/anexos/46-Ley%200734%20de%202002%20Establece%20Codigo%20Unico%20Disciplinario.pdf>
- Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1150 (16 de julio de 2007) Por medio del cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 09 de 02 de 2018, de [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_col\\_ley1150.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf)
- Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1176, (Diciembre 27 de 2007), Modificación Ley 715 de 2001*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 10 de 06 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1474, (12 de julio de 2011), Estatuto Anticorrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 14 de 02 de 2018, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)
- Contraloría General de la República. (2003). *Resolución N° 5544 ( 17 de diciembre de 2003) Por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de 02 de 2018, de [http://www2.igac.gov.co/igac\\_web/normograma\\_files/RESOLUCIONORGANICA55442003.pdf](http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/RESOLUCIONORGANICA55442003.pdf)
- Corporación Transparencia por Colombia. (2009). *Índice de transparencia en las entidades públicas: Experiencia de evaluación a los riesgos de corrupción en la gestión administrativa de las entidades del estado*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 13 de 02 de 2018, de [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper\\_Elisabeth\\_Ungar.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Elisabeth_Ungar.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Orientaciones para la rendición de cuentas en el sector educativo*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 07 de 02 de 2018, de [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-290612\\_archivo\\_pdf\\_orientaciones\\_rendicion.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-290612_archivo_pdf_orientaciones_rendicion.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2006). *Fondos de servicios educativos*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 02 de 03 de 2018, de [https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-114277\\_archivo\\_ppt6.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-114277_archivo_ppt6.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Directiva Ministerial N° 22 (21 de julio de 2010) Orientaciones sobre el uso de los recursos de gratuidad*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 06 de 02 de 2018, de [http://mineduccion.gov.co/1621/articles-240362\\_archivo\\_pdf\\_directiva22.pdf](http://mineduccion.gov.co/1621/articles-240362_archivo_pdf_directiva22.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Directiva Ministerial N° 26 (21 de noviembre de 2011) Rendición de cuentas sector educativo*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 11 de 02 de 2018, de [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-290613\\_archivo\\_pdf\\_directiva26.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-290613_archivo_pdf_directiva26.pdf)

- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Rendición de Cuentas. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de 03 de 2018, de <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-195770.html>
- Nación Visible - NV. (2014). Cómo funciona la contratación pública en Colombia. Recuperado el 12 de 03 de 2018, de <http://www.nacionvisible.org/contratacion-publica-en-colombia/>
- Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto Ley 111, (15 de enero de 1996), Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto. Bogotá, Colombia. Recuperado el 01 de 02 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). Decreto 4791 (19 de diciembre de 2008) Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. Bogotá, Colombia. Recuperado el 05 de 02 de 2018, de [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-179247\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-179247_archivo_pdf.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4807 (2011) Por medio del cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia. Recuperado el 07 de 02 de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45080>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto Ley 4170 (13 de noviembre de 2011) Crea la agencia nacional de contratación pública – Colombia compra eficiente, se determinan sus objetivos y estructura. Bogotá, Colombia. Recuperado el 13 de 02 de 2018, de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). Decreto 734 (13 de abril de 2012) Por el cual se reglamenta el estatuto general de contratación de la administración pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia. Recuperado el 10 de 02 de 2018, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Abril/13/dec73413042012.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013). Decreto 1510 (17 de julio de 2013) Por medio del cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Bogotá, Colombia. Recuperado el 05 de 02 de 2018, de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/cce\\_introduccion\\_decreto1510\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/cce_introduccion_decreto1510_web.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Ley 1082 (26 de Mayo de 2015), Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de 04 de 2018, de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx#titulo1>
- www.lucidchart.com*. (15 de 07 de 2018). Obtenido de <https://www.lucidchart.com/pages/es/s%C3%ADmbolos-comunes-de-los-diagramas-de-flujo>